

EBPM とこれからの自治体経営

——エビデンスを媒介とした市民対話に向けて——

大杉 覚

東京都立大学 法学部 教授

■自治体行政と EBPM マインド

EBPM が広く浸透しつつある¹。国レベルでは行政事業レビューでの活用などを含めて本格的な運用へと向かうなか、自治体においても、例えば、総合計画など自治体計画に EBPM の活用方針を明示するなど活用事例は急速に拡大している。最近では自治体職員向け集合研修に EBPM 関連の講座が設けられるのはもはや珍しいことではない。欧米標準からすれば著しく遅れをとりながらも巻き返す、日本のお家芸ともいえる行政スタイルが EBPM についても観察されそうな勢いである。

EBPM などというとなっつきにくく、思わず身構えてしまいがちだ。しかし、EBPM という呼称こそ比較的最近になってからのものであるが、理論的な淵源はいくらでも遡及できるし²、少なくともその基本的な考え方は 20 世紀半ばまでには確立したものだ。管理論や政策研究では馴染み深い議論であって、EBPM と呼ばれる以前から、そのエッセンスは学生・職員向けの教科書などでも平易な解説で取り上げられてきた。

例えば、筆者の専門領域である行政学を見てみよう。長らく標準的な教科書とされてきた西尾勝『行政学 [新版]』（初版発行は 1993 年）では「行政活動の能率」のテーマで、現在でいえば、EBPM やその実践上活用されるロジックモデルに相当する事項などが解説されている³。国・地方の公務員試験でもいくどとなく出題対象とされてきたはずだ。西尾は同章のオリジナルになる一連の学術論文を 1970 年代に精力的に執筆しており⁴、行政学研究者はもちろん、学習意欲の高い自治体職員などにも広く読まれていた。行政学のみならず、社会科学一般でも事情は同様であろう。

このように EBPM に関する理論的な支柱や関連する知識は、とうに準備が整えられ、ながらく出番待ち状態にあったところ、ようやく今世紀に入り、EBPM 実践上の最大のハードルの一つであったデータの利活用について、目覚ましい IT の普及やデジタル技術の進展によってブレークスルーといってよい状況もたらされるようになった。

とすると、残る課題は、政策目的としてもたらされる効果 effect を客観的な成果 outcome

¹ 大杉覚「自治体で EBPM を進めていくために必要な考え方」『月刊 J-LIS』2019 年 6 月号、28～29 頁。

² Karen Bogenschneider and Thomas J. Corbett, “The history of evidence-based policy: a long-held dream”, Karen Bogenschneider and Thomas J. Corbett, *Evidence-*

Based Policymaking, second edition, Routledge, 2021.

³ 西尾勝『行政学 [新版]』有斐閣、2001 年、第 18 章参照。

⁴ 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990 年に所収の諸論文参照。

巻頭言

として把握する作業を政策形成のプロセスにビルトインし、行政実務の世界に着実に定着させることである。最後の難関といえるだろう。

この難関を乗り越えるとはどういうことかといえば、EBPMに関する理論や分析手法、データ利活用の手法といった、いわばEBPMスキルを習得することに加えて、EBPMマインドともいうべきものを兼ね備えなければならないことだと筆者は考える。

これからの自治体経営に当てはめて考えるとどうか。自治体職員が備えるべきEBPMマインドとは何かが真摯に検討され、職員一人ひとりがそれを理解し、組織的に共有されなければならないのだが、その際、自治体行政の特質と関連づけて考えられることが肝要である。ここで自治体行政の特質とは、①近接性（住民との距離が物理的にも心理的にも身近なこと）、②現場性（政策効果を直接的に現場で受けとめること）、③透明性（公開や参加を前提とすること）、④先端性（いち早く問題の発生を感知し、解決を目指して地域の実情に合わせて創意工夫すること）、といった要素で捉えられる⁵。これら特質が注入されるならば、同じくEBPM推進を唱えるにしても、国政の場合と自治体経営とでは自ずと異なるマインドをもった対応となることは容易に想像できるだろう。

■「エビデンス」は「証拠」？

そこで自治体職員にとってのEBPMマインドを基本に立ち返って考えてみたい。

最近では「証拠に基づく政策立案」がすっかり定説、として定着してきたが、筆者はながらくEBPM (evidence-based policy making) を「根拠本位の政策形成」と呼びならわし、「政策

形成にあたってその妥当性や有効性、効果・効率性を具体的・客観的な根拠付けをもって行うこと」⁶と定義してきた。もはや独自の訳語にこだわるつもりはないが、EBPMを掘り下げて考える手がかりにはなる。

エビデンスを「証拠」と訳してしまうと、「証拠」との微妙な日本語表現の違いから、真実や否やを論断するかのような響きが滲み出てしまわないだろうか。そうするとEBPMが、まるで科学的な真理を追求するためのツールだと誤認されてしまわないかが心配される。

国の内閣府のホームページを見ると、「EBPM（エビデンス・ベスト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案）」と記される一方で、内閣府本府に置かれたいわゆるEBPM推進室は「合理的根拠政策立案推進室」の略称である。政府のEBPM司令塔にあっても、「証拠」か「証拠」かで揺らぎがある。

たまたまある自治体議会の委員会中継で、議員の一人が質問時にエビデンスを連呼するのを耳にする機会があった。ことばこそ「エビデンス」であったが、「証拠はあるのか？」「証拠はあがってるぞ！」といった刑事ドラマでお決まりの詰問調の取調べのように聞こえたのは気のせいだろうか。「証拠」という訳語が定着するのやむなしといったところかもしれない。

とはいえ、「エビデンス」が重視されるべきだとしても、事態のすべてを包括的に証明できる唯一かつ一義的な「証拠」を特定できるとは限らない。多様な価値観・イデオロギーを有し、社会的・経済的にも立場の異なる市民誰もが納得して受容するような「証拠」などそもそも存在しないと考えるべきだろう。仮に大多数の納得が得られた「エビデンス」が示されたとしても、それを一義的に解釈して特定の政策が同定

⁵ 大森彌・大杉覚『これからの地方自治の教科書 改訂版』2021年、67～69頁参照。

⁶ 大杉前掲「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」28～29頁。

されるとは限らないのである。

そして、もっとも警戒すべき事態は、有力な「証拠」が存在するからといって、それをもって異論を封殺してしまうような「証拠」至上主義が蔓延してしまうことだろう。そうなれば、多様な議論に向けて開かれるべき民主的な市民自治が毀損されかねないだろう。

「エビデンス」とは、議論の決め手となる「証拠」だと捉えるよりも、多様な議論を導き出し、それらを立証する「根拠」とみなすのが本来相応しい考え方のはずだ⁷。異なる立ち位置から見たとき、その「根拠」は相対化され、反証されるべきものだ。とりわけ自治の現場にあっては、多様な議論がそれを立論する「根拠」とともに提供されることで市民との対話がなり立ち、議論が成熟化していくことが望ましいだろう。EBPMに代えて、evidence-informed policymaking（根拠となる情報提供を踏まえた政策形成）と表現してはどうかという代替案が提起される所以である⁸。

■政策「立案」か「形成」か？

いま一つ注意を向けるべき点は、「ポリシーメイキング」を政策「立案」と訳すのか、政策「形成」と訳すのかだ。

「エビデンス」の場合とは異なり、内閣府のホームページでは「政策立案」で訳語は一貫しているようである。政策「立案」を含むプロセ

ス全体を指すのが政策「形成」と一般に理解されてきたことからすると⁹、定訳、である「立案」だとEBPMの適用範囲が狭く定義されてしまう感がある。

例えば、『平成30年度内閣府本府EBPM取り組み方針』を見ると、「政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ（エビデンス）に基づくものとする（EBPM）が求められる」¹⁰とある。政策評価段階での政策効果の測定からバックキャスト（逆算）して政策立案段階の企画立案に取り組むべしという趣旨のようではあるので、その意味では政策形成過程全体を視野に入れてはいるものの、やはり政策「立案」に重点をおいているようである。

いち早くEBPM研究に着手した自治体の一つである神奈川県では、『政策立案（Policy Making）』の部分に限定することなく、より広く『政策プロセス全般』までを視野に入れて¹¹考えるべきだとする研究報告がなされている。「根拠に基づく政策運営」という意識（？）はその姿勢を反映したものだろう。

ここではまず、企画立案段階のみならず「政策プロセス全般」のどの段階にあっても、「なぜ特定の政策を実施したか（するか）について、あるいは、政策の効果を市民に向けて分かりやすく示し説明責任を強化する」¹²ことに資するようであればならないことを確認しておきたい。そして、そのためには、「政策の目的を明

⁷ 大杉前掲「自治体でEBPMを進めていくために必要な考え方」29頁。

⁸ 大杉覚「証拠に基づく政策立案EBPMと自治体経営のこれから」『Think-ing』第21号、2020年、94頁、<http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/81sien/01/21/17%20Think-ing21-p90-96.pdf>；Annette Boaz, Huw Davies, Alec Fraser and Sandra Nutley, *What Works Now?*, Policy Press, 2019, p.4 参照。

⁹ 例えば、大森・大杉前掲書 261頁以下、大竹文雄・内山融・小林庸平『EBPM』日本経済新聞出版社、2022年、第1章

参照。

¹⁰ 内閣府ホームページ、<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/h30/pdf/torikumi.pdf> 参照。

¹¹ 神奈川県政策研究センター「『根拠に基づく政策運営』（Evidence-based Policy Making）—EBPMの基本的な考え方と自治体の今後の対応—」『かながわ政策研究ジャーナル』No.13、2019年3月、18頁。

¹² 石村知子『豊中市におけるデータ分析に基づく政策立案EBPMの推進に関する調査研究』とよなか都市創造研究所、2021年、4頁。

巻頭言

確化」することが、やはり政策形成の各段階において重要である。自治体職員の多くが関わりを持つであろう、「政策実施」段階にあたる日常的な業務遂行においても、どんなに細々とした事業であってもその政策目的を明確に意識して取り組んでいるかが問われるということである。このように考えると、EBPMは企画部門で計画や政策づくりに従事する職員のためだけのものでは決してないことが理解されよう。しばしば定型的とみなされがちな窓口業務や内部事務にあっても、その仕事を通じて究極的には市民福祉の向上に連なることに思いを馳せつつ固有のアウトカムを意識した職務行動がとられているかが問われるのである。

■市民対話への行政のコミットメント

一般的な政策形成モデルでいうと、その起点となる「問題発見」を経たとしても「課題設定」に至らなかつたり、「課題設定」いかんによっては期待された問題状況への対応が十分に得られなかつたり、あるいは、「政策立案」段階で政策対象のオプションから外されたりすることもありうる。すなわち、「問題発見」段階で感知された場合であっても、地域社会が直面する問題状況のうち政策として結実しない(つまり、「政策決定」段階に至らない)事案は多々ありうる。

こうした未実現の事案をめぐっては、要望・請願・陳情活動や抗議・反対運動などさまざまな市民運動のかたちをとって顕在化することもあれば、自治体外の主体(例えば、事業者やNPOなど)が担い手として登場し、問題解消に向けて行政との何らかの協働を提案することもあるだろう。あるいは、政治家が政治課題として受容し政策的な解決を再提起する機会をうかがうこともありうる。いずれにせよ、自治体職員にとってみれば、現に取り組む政策・施策・

事業を着実に実施し、適宜点検・洗練させることに尽力するかたわら、「問題発見」段階に滞留するさまざまな未実現の事案にも配慮することが求められる。

近接性・現場性・透明性・先端性を身上とする自治体行政にあっては、「問題発見」にこそ鋭敏になり、これら要求に真摯に向き合わなければならないだろう。ただし、業務多忙や人員不足のなか、もっぱら職員個人や個別部署に負担のかかるかたちで、これら要求を真正面から受けとめなければいけないのか、そもそもそれが継続的に可能なのかといえ、疑問である。

求められるのは、既存の政策はもちろんのこと、未実現な政策案をめぐる議論に対しても開かれた、市民対話の場・機会を整えることだろう。そこでは「市民VS行政」という「エビデンス」なき対立の構図としてではなく、市民間における多様な民意、行政その他のさまざまな実践知、そして学術研究的な専門知とが「エビデンス」を媒介に対話で接続されるような場づくりを心がけることが肝要だ。

なにも新たな組織を立ち上げよというのではない。自治体はすでに各種審議会や委員会などの審議組織を有しているし、イベントなどでフォーラムを開催する機会なども多々あるはずだ。漫然と前例踏襲でこなすのではなく、これらの場・機会をEBPMマインドを持ってモデルチェンジすれば済むことである。

もとより行政が実現すべき価値には、相互に競合するシグマ価値(効率性・経済性)、シータ価値(誠実性・公平性)、ラムダ価値(安全性・柔軟性)があって、行政だけで優先順位が決められるわけではない。民主的コントロールのもと、「政治」が決めた政策に従い「行政」の活動が制御されるべきとされる所以である。だからこそ、EBPMを活用し、政策目的の絶えざる検証が求められるのである。

他方で、「行政」は「政治」によって一方的

に制御されるだけの存在でもない。言い換えれば、「政治」によってオーソライズされた政策目的は固定化された所与というわけではない。「行政」だからこそ有する実践知を踏まえて「政治」と協働し、よりよき新たな政策を提案することもまた、「行政」の重要な役割であること

が忘れられてはならないのである。国政に比べてより直接的な市民参加という民主的コントロールが要請される自治体経営にあっては、市民対話の実現に向けてのトライアルにもまたEBPMのマインドとスキルがフル動員されるべきなのである。